

Nemzetközi szervezetek a mesterséges intelligencia korában – Az Európa Tanács szabályozási törekvései és lehetőségei

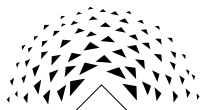
Dr. Turbék Zoltán

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.05

“Artificial intelligence is the future, not only for Russia, but for all humankind. It comes with colossal opportunities, but also threats that are difficult to predict. Whoever becomes the leader in this sphere will become the ruler of the world” –
Vlagyimir Putyin, 2017. szeptember 1.¹

Jelen írásomban azt kívánom bemutatni, hogy gyorsan változó világunkban miért nélkülözhetetlen továbbra is a nemzetközi jog, s miért rendkívül fontosak a sokat kritizált nemzetközi szervezetek. Mindezt egy új területre, a mesterséges intelligencia (*Artificial Intelligence* – *AI*) fejlesztésének és alkalmazásnak szabályozására fókuszálva kísérelem megtenni. Az Európa Tanács (ET) mesterségesintelligencia-fejlesztésének és -alkalmazásának szabályozására irányuló törekvései kiválóan szemléltetik, hogy a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jog miként keresik helyüket globalizált és digitalizálódó világunkban. Az új technológiák által keltett kihívások innovatív és rugalmasságot biztosító megoldásokat követelnek, a nemzetközi szervezetek pedig megpróbálnak minderre reagálni, feltérképezve a még szürke zónákat, s olyan válaszokat keresve, amelyek a jövőben is működőképesek lesznek.

¹ ‘Whoever leads in AI will rule the world’: Putin to Russian children on Knowledge Day. *RT.com*, 2017.09.01. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.rt.com/news/401731-ai-rule-world-putin/>.



Az AI kockázatai és a stratégiai versengés

Az AI területén egyelőre a „győztes mindent visz” alapon működő dinamika érvényesül, és a piaci szereplők alacsony számára tekintettel oligopolisztikus piaci szerkezet alakult ki. Az AI terén fejlett kisebbség és a lemaradt többség közötti digitális szakadék egyre csak nő, míg a *BigTech* vállalatok² általi hatalomkoncentráció rendkívüli mértéket ölt. Egyesek szerint ők az *online* világ urai, befolyásolják a társadalmi párbeszéd alakulását, ellenőrzik és felügyelik az online felületeket használó egyéneket és adataikat, s monopolizálják az AI-tudományt és -innovációt.³

Az AI-technológiát alkalmazó kormányzási modellek is megjelentek. Ennek eltúlzott változata a „digitális totalitarizmus”⁴ rendszere, melynek bizonyos elemeit növekvő számú állam próbálja meghonosítani. A szakértők szerint mindezek hatására a korábban domináns liberális világrend meggyengülhet. Sérülhetnek az alapvető emberi jogok, egyre több helyütt kerülhet állami felügyelet alá az internet⁵, továbbá terjednek az AI-módszereket is alkalmazó külföldi befolyásolási kampányok.

2 Az AI-t fejlesztő és alkalmazó legnagyobb vállalatokat (Google/Alphabet, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft) sokan a *Big Five*-nak, *GAFAM*-nak vagy épp *Frightful Five*-nek nevezik. Lásd Muller, Catelijne (2020). The Impact of AI on Human Rights, Democracy and the Rule of Law. In Council of Europe. *Towards Regulation of AI Systems: Global perspectives on the development of a legal framework on Artificial Intelligence systems based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/prems-107320-gbr-2018-compli-cahai-couv-texte-a4-bat-web/1680a0c17a> 31. o.

3 Például Hao, Karen (2021.03.11). How Facebook got addicted to spreading misinformation. *technologyreview.com*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.technologyreview.com/2021/03/11/1020600/facebook-responsible-ai-misinformation/>.

4 Lásd például a Kínában bevezetett „társadalmi kreditrendszert” (*social credit system*), amely az arcfelismerő rendszereket és *big data* elemzést alkalmazó tömeges megfigyelés egyik formája, s az állampolgárok viselkedésének pontozását célozza.

5 Kína szorgalmazza az internet nemzeti alapon történő „feldarabolását” (lásd „*splinternet*” vagy „*internet sovereignty*” jelenségei).

Az AI terjedésével a hagyományos harcászati eszközök korszerűtlenné válnak, és ezzel felborulhat a korábbi hatalmi egyensúly. Az ún. hiperháborúk (*hyperwar*, i.e. az ellenfél képességeit lebénító, meglepetésszerű, gyors lefolyású, új technológiákat alkalmazó hadviselés) és az ember nélkül működő (*human-out-of-the-loop*) technológiák megjelenésével rendkívül felgyorsul a hadviselés. A tőzsdékhez hasonlóan az AI területén sem kizárt az ún. *flash crash* vagyis váratlan összeomlások bekövetkezése, melynek beláthatatlan következményei lennének különösen háborús kontextusban. Az AI-nak köszönhetően csökkenhetnek a katonai kiadások (nem szükséges a katonák harctérre küldése), bizonyos értelemben „humánusabbá” válnak a fegyverek (pl. a célzóképeségek javulásával csökkenhet a polgári áldozatok száma), emellett a háborúkban való részvétel „politikai ára” is alacsonyabb lesz. E folyamatok globális szinten újabb fegyverkezési versenyt (*AI arms race*) indítottak el. Megfelelő ellenőrzés és kontroll hiányában meggyengülhet az államok erőszakmonopóliuma, és hosszabb távon akár létalapjuk is megkérdőjeleződhet. Az AI alkalmazásának társadalmakra és gazdaságokra gyakorolt pozitív hatásai mellett megjelentek olyan új típusú kockázatok (pl. az akár választások végeredményének befolyásolására is képes külföldi dezinformációs kampányok, „gyilkos robotok”⁶ kifejlesztése, robbanószeres dróntámadások, tömeges állásvesztések miatt bekövetkező társadalmi destabilizáció és migrációs hullám, új típusú emberi jogi jogsértések⁷), amelyek megelőzésére és kezelésére az államoknak fel kell készülniük.

Felismerve, hogy az AI rendkívüli hatással lesz az emberiség jövőjére, és forradalmasítja az élet szinte valamennyi területét, egyre több kormány, nemzetközi szervezet, vállalat, kutatóintézet

6 Más néven halálos autonóm fegyverrendszerek (*LAWS – lethal autonomous weapon system*)

7 Például az arc- és/vagy érzelemfelismerő szoftverek jogosulatlan alkalmazása (pl. fogyasztói, választói preferenciák azonosítására) még demokratikus államokban is; vagy épp a kép- és videóhamisításra használt *deepfake*-technológia terjedése és visszaélésszerű alkalmazása.



fordít kiemelt figyelmet e témára. A technológia fejlődésével párhuzamosan megindult a geopolitikai versengés, és a vezetői szerep megszerzésére irányuló harc. Az egyelőre még élen járó USA mellett megjelent a trónkövetelő Kína, amely célul tűzte ki, hogy 2030-ra megszerezze a globális AI vezető szerepet⁸, de egyre erősödik más államok⁹, köztük Magyarország¹⁰ aktivitása is. Az államok és a magánszféra szereplői is dollárszázmilliárdokat terveznek AI-kutatás-fejlesztésre fordítani, és egyre több állam dolgoz ki nemzeti AI-stratégiát.

Az USA az AI szabályozása tekintetében hagyományosan a piaci alapú, kevésbé szabályozásközpontú megközelítés híve, s fontosnak tartja, hogy e területen is a demokratikus államok játsszák a vezető szerepet. Épp ezt célozta Trump 2019. február 11-én kiadott elnöki rendelete¹¹, amely az ún. *American AI Initiative* bejelentése mellett hangsúlyozta a polgári szabadságjogok, *privacy*, jogállamiság és más amerikai értékek fontosságát. Még nem lehet tudni, hogy az új adminisztráció pontosan milyen megközelítést fog követni, ugyanakkor Biden elnök a 2021. februári virtuális Münchener Biztonsági Konferencián hangsúlyozta – európai partnereinek címezve – hogy közösen kell kialakítanunk azokat a szabályokat, amelyek egyrészt előmozdítják a technológiai fejlesztéseket, másrészt

8 State Council (2017). *New Generation of Artificial Intelligence Development Planning*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://www.unodc.org/res/ji/import/policy_papers/china_ai_strategy/china_ai_strategy.pdf.

9 Például a UK, Franciaország, Finnország, Izrael, Kanada, India, Japán, Dél-Korea, UAE, Szlovénia.

10 Magyarországon 2018 őszén megalakult a 2021 márciusára már több mint 315 tagszervezetet számláló MI Koalíció (<https://digitalisjoletprogram.hu/hu/tartalom/mesterseges-intelligencia-koalicio/>). 2020 szeptemberében pedig megjelent Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája. (<https://digitalisjoletprogram.hu/files/6f/3b/6f3b96c7604fd36e436a96a3a01e0b05.pdf>).

11 Executive Order 13859 of February 11, 2019. *Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence/>.

a kibertérben, az AI és a biotechnológia kapcsán olyan követendő viselkedési normákat rögzítenek, amelyek biztosítják, hogy e technológiák az emberek életének jobbítását segítsék, s ne jogaik korlátozását eredményezzék.¹²

Az ENSZ AI-val kapcsolatos tevékenysége

Az ENSZ eleinte lassan reagált az AI által generált változásokra. Antonio Guterres ENSZ-főtitkár 2018 júliusában állította fel az ún. *High Level Panel on Digital Cooperation* elnevezésű szakértői testületet (melynek elnöklésére *Melinda Gates*-et és a kínai óriásvállalat, az *Alibaba* vezetőjét, *Jack Ma*-t kérte fel), majd 2018 szeptemberében nyilvánosságra hozta az új technológiákra vonatkozó stratégiáját.¹³ Az egyébként mérnöki végzettségű *Guterres* 2018-as közgyűlési beszédében már kifejezetten említette az AI-t (a *blockchain* és a *biotechnology* mellett), s hangsúlyozta, hogy e technológiák jelentősen előmozdíthatják a fenntartható fejlődési célok megvalósítását. A főtitkár emellett felhívta a figyelmet a technológiai fejlődés következtében megjelenő újfajta veszélyekre, kockázatokra (pl. drámai munkaerőpiaci változások, kiberbűnözők és a *dark web* megjelenése, dezinformációs kampányok, AI katonai alkalmazása, gyilkos robotok).

A fentebb említett magas szintű panel 2019 júniusában adta ki „*The Age of Digital Interdependence*” című jelentését¹⁴, amely kiemelte az „autonóm intelligens rendszerek” által hozott döntések

12 *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference – February 19, 2021.* A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

13 *UN Secretary-General's Strategy on New Technologies* (2018). A letöltés ideje: 2021.03.24. http://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs_Strategy-on-New-Technologies.pdf.

14 *The Age of Digital Interdependence – Report of the UN Secretary General's High-level Panel on Digital Cooperation* (2019). A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>.



megmagyarázhatóságának, valamint az emberi felelősségrevonhatóságnak fontosságát. Emellett szorgalmazza a műszaki és etikai sztenderdeknek való megfelelést ellenőrző auditálási és engedélyezési módszerek mielőbbi kidolgozását. Határozottan kimondja, hogy az élet és halál kérdésében való döntéseket semmiképp sem szabad gépeknek átengedni. Végezetül sürgeti a releváns szereplők közötti digitális együttműködés megerősítését a sztenderdek és alapelvek (pl. átláthatóság, elfogultság tilalma) kidolgozása érdekében.

A panel ajánlásairól lefolytatott sokszereplős konzultációk eredményeire építve, az ENSZ-főtitkár 2020. június 11-én kiadta „*Roadmap for Digital Cooperation*” c. ütemtervét¹⁵, amely külön fejezetet szentel az AI kérdésének és ismételten hangsúlyozza a globális szintű együttműködés jelentőségét a megbízható (*trustworthy*), emberi jogokon alapuló, biztonságos, fenntartható, valamint a békét előmozdító mesterséges intelligencia (alkalmazások) tekintetében. A dokumentum a kihívások között említi, hogy a nemzetközi egyeztetések során a résztvevők reprezentativitása és ezzel a folyamat inkluzív jellege nem biztosított (a fejlődő országok alig képviseltetik magukat); a számtalan kezdeményezés közötti koordináció nem megfelelő, s hiányzik egy olyan közös platform, amely ezt orvosolni tudná. Végezetül jelzi, hogy a közsférában jelenleg nem állnak rendelkezésre a megfelelő erőforrások és szakértelem, amelyek az AI alkalmazásának ellenőrzéséhez elengedhetetlenek lennének. Guterres szándékában áll egy AI-ra fókuszáló tanácsadó testület felállítása, valamint egy *Tech Envoy*, azaz technikai kérdésekkel foglalkozó különmegbízott kinevezése.¹⁶ Guterres *The Highest Aspiration*

¹⁵ *Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation - Report of the Secretary-General* (2020). A/74/821. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://undocs.org/A/74/821>.

¹⁶ Ez 2021 januárjában meg is történt, azonban – munkahelyi zaklatási vádak miatt – alig egy héttel a kinevezés bejelentését követően kényszerszabadságra küldték az illetőt, s azt rebesgetik, hogy várhatóan egy új különmegbízott kinevezésére kerül majd sor.

– *A Call to Action for Human Rights*¹⁷ című átfogó emberi jogi cselekvési felhívásában is külön kitér az AI kérdésére és hangsúlyozza, nem szabad engedni, hogy e technológiák aláássák az emberi jogokat, mélyítsék az egyenlőtlenségeket, vagy fokozzák a diszkriminációt.

Az ENSZ más szervezetei is egyre aktívabban foglalkoznak az AI kérdéssel. *Michelle Bachelet* emberi jogi főbiztos szerint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában megtalálhatóak azon alapelvek, amelyekre építve ki lehet dolgozni az AI-ra és a digitális világra vonatkozó szabályokat. A nemzetközi emberi jogi keretrendszer biztosítja az AI szabályozásához szükséges eszközöket, a közös nyelvezetet, valamint a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket. *David Kaye* szólásszabadsággal foglalkozó korábbi ENSZ különleges jelentéstevő egyik AI-val kapcsolatos emberi jogi kérdéseket vizsgáló jelentésében¹⁸ ajánlásokat fogalmazott meg mind az államok, mind a cégek számára (pl. emberi jogi hatástanulmányok lefolytatása, emberi jogi alapelvek betartása már az AI-eszközök fejlesztésekor és alkalmazásakor). Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa is foglalkozik az AI emberi jogokra, például *privacy*-ra gyakorolt hatásaival.¹⁹

A Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU) által 2017 óta minden évben megrendezett *AI for Good Global Summit*²⁰ esemény az ENSZ-szervezetek közötti tapasztalatcserét célozza. A Nemzetközi

17 UN Secretary-General. *The Highest Aspiration – A Call to Action for Human Rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

18 *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. A letöltés ideje: 2021.03.24. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/348

19 Az EJT kérésére az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága (OHCHR) 2020 májusában egy szakértői szemináriumot is szervezett. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://undocs.org/A/74/821> <https://www.ohchr.org/EN/Issues/DigitalAge/Pages/SeminarArtificialIntelligence.aspx>

20 ITU (2020). A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://aiforgood.itu.int/>



Munkaügyi Szervezet (ILO) az ún. *future of work* kérdéskörére koncentrálna vizsgálja az AI és automatizálás munkaerőpiaci hatásait.²¹ Az ENSZ leszerelési ügyekkel foglalkozó hivatala (UNODA) támogatja az ún. halálos autonóm fegyverrendszerekkel kapcsolatos tárgyalások lefolytatását.²² Az ENSZ Egyetem (UNU) egy az AI és a globális kormányzás kérdéskörével foglalkozó platformot működtet.²³ Az UNESCO-ban pedig az AI-fejlesztés és -alkalmazás etikai alapelveiről zajlanak jelenleg is a kormányközi tárgyalások.²⁴

Egyéb szervezetek és kezdeményezések

Az egyéb kormányközi szervezetek közül kiemelendő az OECD, amely már több éve foglalkozik az AI kérdéseivel. 2018-ban létrehozta az ún. *Expert Group on AI – AIGO* szakértői csoportot, amelynek munkája eredményeként az OECD Tanácsa 2019 májusában elfogadta az ún. *OECD Council Recommendation on Artificial Intelligence* c. jogilag nem kötelező ajánlást²⁵, amely az első, kormányok által e témakörben elfogadott nemzetközi dokumentumnak tekintendő. Az OECD is a megbízható, innovatív, emberi jogokat és demokratikus értékeket tiszteletben tartó AI-alkalmazások támogatását szorgalmazza. Az OECD ajánlásai képezik az alapját a G20-vezetők 2019 júniusi, oszakai csúcstalálkozóján elfogadott *G20*

21 ILO (2021). The future of work. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/lang-en/index.htm>

22 UNODA Strategic Plan for 2021-2025 (2021). A letöltés ideje: 2021.03.24. [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF8IC1257CE600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF8IC1257CE600393DF6?OpenDocument)

23 United Nations University. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://cpr.unu.edu/tag/artificial-intelligence>

24 UNESCO. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://en.unesco.org/artificial-intelligence>

25 OECD. *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

AI Principles c. dokumentumnak²⁶ is. A fentiek mellett a szervezet 2020 februárjában elindította az ún. *OECD AI Policy Observatory*²⁷ kezdeményezést is, amely inkluzív virtuális platformként funkcionál és a tagállamok közötti tapasztalat- és információcsere előmozdítását célozza.

Az Európai Unió Bizottsága 2018 áprilisában terjesztette be *Artificial Intelligence for Europe* c. kommunikációját²⁸, majd 2018 decemberében ún. koordinált AI-tervét,²⁹ melyekkel az európai AI-fejlesztéseket és -alkalmazásokat kívánja előmozdítani. A Bizottság AI-val foglalkozó magas szintű szakértői munkacsoportja először 2018 decemberében, majd 2019 áprilisában – már átdolgozott formában – osztotta meg az AI alkalmazásával kapcsolatos etikai ajánlásait.³⁰ *Ursula von der Leyen*, az Európai Bizottság 2019. december 1-jén hivatalba lépett elnöke pedig ígéretet tett egy GDPR-hoz hasonló mesterségesintelligencia-jogszabály be-terjesztésére hivatali ideje első száz napjában. Végül azonban hallgatott azon szakértőkre, akik óva intettek az elsietett

26 *G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf>

27 *OECD initiatives on AI*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <http://www.oecd.org/going-digital/ai/oecd-initiatives-on-ai.htm#policy-observatory>

28 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Coordinated Plan on Artificial Intelligence (COM(2018) 795 final) Communication Artificial Intelligence for Europe*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-artificial-intelligence-europe>

29 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Coordinated Plan on Artificial Intelligence (COM(2018) 795 final)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/coordinated-plan-artificial-intelligence>

30 *European Commission's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>



jogalkotástól, ezért 2020 februárjában csupán egy Fehér Könyvet³¹ adott ki a témában, a Bizottság átfogó szabályozási csomagjának beterjesztése, valamint a koordinált AI-terv frissítése pedig 2021 első felében várható.

Az AI fejlődésével párhuzamosan megindult a gondolkodás a tekintetben, hogy szükség lenne-e olyan új nemzetközi platform vagy formális szervezet felállítására, amely kifejezetten az AI-val kapcsolatos kérdésekre fókuszálna. *Justin Trudeau* kanadai miniszterelnök, valamint *Emmanuel Macron* francia elnök 2018 decemberében terjesztették elő az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) modelljéhez hasonló ún. *International Panel on Artificial Intelligence* (IPAI)³² felállítására irányuló közös javaslatukat. Macron egyébként már 2018 márciusában felvetette e testület létrehozásának ötletét az „*AI for Humanity*”³³ elnevezésű francia AI-stratégia megjelentetésekor. A kezdeményezés végül kisebb módosításokat követően, 2020 júniusában, *Global Partnership on AI* (GPAI)³⁴ néven indult útjára, 15 alapítótaggal, s célja az AI felelős, emberi jogokat és demokratikus értékeket tiszteletben tartó alkalmazásának előmozdítása. A GPAI titkársági funkcióit az OECD látja el.

Ugyancsak említést érdemel a *World Economic Forum* (WEF) 2021 januárjában elindított kezdeményezése, a *Global AI Action*

31 *White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en

32 *Mandate for the International Panel on Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/12/06/mandate-international-panel-artificial-intelligence>

33 *AI for Humanity – French Strategy for Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.aiforhumanity.fr/en/>

34 *The Global Partnership on Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://gpai.ai/>

Alliance (GAIA)³⁵, amely száznál is több vállalatnak, államnak, nemzetközi szervezeteknek, civil szervezeteknek, tudományos intézetnek biztosít együttműködési platformot olyan eszközök és gyakorlatok kialakításához és megvalósításához, amelyek segítenék az AI társadalmi hasznosságának maximalizálást és a kapcsolódó kockázatok minimalizálását. A WEF számításai szerint az AI-technológia így 2035-ig 14 trillió dollárral tudna hozzájárulni a globális gazdasághoz és milliárdok életkörülményeiben tudna drámai javulást elérni, feltéve, hogy azt felelősen használják.

Az Európa Tanács szabályozási törekvései és azok úttörő jellege

A technológiai fejlődés a múltban is gyakran generált szabályozási igényeket. Ugyanez történik most is. Az AI megjelenésével és elterjedésével nyilvánvalóvá vált szabályozási űr és zűrzavar sürgető szabályozási igényt generált. Az új technológia által alakított térben a hagyományos megoldások azonban nem, vagy nem ugyanúgy működnek. A nemzetközi szervezetek közül a strasbourgi székhelyű Európa Tanács az egyik legaktívabb szereplője az AI-technológia szabályozásáról folytatott nemzetközi párbeszédnek. Az ET fellépésének úttörő jellege tetten érhető abban, hogy nem kizárólag az emberi jogi, hanem a szervezet működésének másik két pillérét adó, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos aspektusokra is koncentrált. E három pillér együttes kezelése megkülönbözteti az AI-val foglalkozó többi nemzetközi szervezettől (pl. UNESCO, OECD).

A szervezet AI szabályozásával kapcsolatos munkája során is épít arra a normatív jogfejlesztés terén szerzett sok évtizedes tapasztalatra, amelyre az 1949-ben történt létrehozása óta több mint

35 *World Economic Forum Launches New Global Initiative to Advance the Promise of Responsible Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.weforum.org/press/2021/01/world-economic-forum-launches-new-global-initiative-to-advance-the-promise-of-responsible-artificial-intelligence/>



kétszáz nemzetközi szerződés³⁶ kidolgozása eredményeként szert tett. A szervezet emberi jogi, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatban kidolgozott normatív sztenderdjei képezik az AI szabályozási törekvések alapját is.

Az ET-ben folyó munka további különlegessége, hogy annak – a szervezet regionális jellege ellenére – globális hatása lehet. Hogyan lehetséges ez? Az elmúlt évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy az ET-ben kidolgozott új szabályok számtalan esetben szolgáltak más regionális vagy épp univerzális jogalkotási törekvések, illetve nem ET-tagállam országok nemzeti jogszabályainak modelljeként, inspirációjaként. Emellett egy speciális eljárás³⁷ lehetővé teszi, hogy egyes ET-egyezményekhez – az ET Miniszteri Bizottsága meghívására – ne kizárólag ET-tagok, hanem ET-n kívüli európai vagy akár Európán kívüli államok is csatlakozzanak (ez történt pl. a számítástechnikai bűnözés elleni Budapesti Egyezményrel, melynek jelenleg 65 részes állama van, köztük az USA és számtalan más nem ET-tag³⁸).

Ugyancsak példaértékű az az ET által a tárgyalások során követett megközelítés, miszerint – a jogi instrumentum minél szélesebb körű elfogadottságának előmozdítása érdekében – törekednek valamilyeni releváns szereplő tárgyalásokba való bevonására, ezzel biztosítva a folyamat inkluzív jellegét. Ennek részeként kiemelendő és más szervezetekhez képest új elem, hogy az ifjúság érdekeit képviselő szervezetek is aktívan részt vesznek a szabályok kidolgozását célzó munkában. Emellett sor került egy *gender equality rapporteur* kijelölésére is, a bizottság mandátumában pedig kifejezetten szerepel, hogy hangsúlyt kell helyezni a fogyatékkal élő személyek jogainak figyelembevételére.

36 *Complete list of the Council of Europe's treaties*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

37 *Note for information on the participation of non-member States in Council of Europe treaties*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/conventions/participation-of-non-member-states>

38 *Chart of signatures and ratifications of Treaty 185 (Cybercrime)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=uWa5qf55

Az Európa Tanács eddigi tevékenysége

A profilalkotás, manipuláció, algoritmusokkal történő kormányzás, a jog primátusának gyengítése, a *privacy* megsértése, a döntés autonómiájának elvesztése, illetve a diszkrimináció csak néhány azon AI által generált kihívások közül, amelyek emberi jogi, illetőleg jogállamisági szempontból aggályosak lehetnek vagy veszélyeztethetik a demokratikus berendezkedést.

Az ET által elfogadott, 2016–2019-re vonatkozó *Internet Governance Strategy*³⁹ emberközpontú megközelítést javasol, s az emberi jogok *online* térben történő tiszteletben tartásának, a demokratikus értékek *online* és *offline* érvényesítésének, valamint az internetfelhasználók védelmének előmozdítását célozza. Az ET Parlamenti Közgyűlése már 2017-ben kiadta *Technological convergence, artificial intelligence and human rights* témájú, 2102(2017). számú ajánlását⁴⁰, mely rögzíti, hogy a jogalkotók egyre nehezebben tartják a tempót a tudomány és technológia fejlődésével, ugyanakkor az új kihívások hatékonyabb kezelése új típusú kormányzást, nyilvánosan lefolytatott vitákat, új jogszabályalkotási módszereket és formákat, végezetül megerősített nemzetközi együttműködést követel.

Az ET Miniszteri Bizottsága által elfogadott dokumentumok közül kiemelendő a gyermek jogainak a digitális környezetben való tiszteletben tartásáról, védelméről és érvényesítéséről szóló iránymutatásokat tartalmazó CM/Rec(2018)7 számú ajánlás⁴¹, valamint az algoritmikus eljárások manipulatív képességeiről szóló (13/02/2019)l sz. nyilatkozat.⁴² Az ET Miniszteri Bizottságának a *digitális állampolgárságra való*

39 A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy>

40 Council of Europe. *Technological convergence, artificial intelligence and human rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23726&lang=EN>

41 *Guidelines to respect, protect and fulfil the rights of the child in the digital environment*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/09000016808d881a>

42 Council of Europe. Decl(13/02/2019)l. *Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ccdcoe.org/uploads/2019/09/CoE-190213-Declaration-on-manipulative-capabilities-of-algorithmic-processes.pdf>



*képzés fejlesztéséről és előmozdításáról szóló ajánlása*⁴³ pedig irányelveket tartalmaz a digitális készségek és kompetenciák fejlesztésének támogatása vonatkozásában, felhívva a tagállamok döntéshozóit, hogy állampolgáraik képzését tegyék kiemelt prioritássá.

Fontos még megemlíteni az ET adatvédelemmel foglalkozó 108. sz. egyezményéhez kapcsolódó, a mesterséges intelligenciáról és adatvédelemről szóló ajánlást⁴⁴ és jelentést,⁴⁵ az igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó ET-bizottság (CEPEJ) által elfogadott, az AI igazságszolgáltatási rendszerekben történő alkalmazásának alapelveit meghatározó Európai Etikai Chartát.⁴⁶ Az ET Emberi Jogi Biztosa, *Dunja Mijatović* által kiadott, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 Steps to Protect Human Rights*⁴⁷ című ajánlás az emberi jogi hatástanulmányok (*impact assessment*) lefolytatásának kötelezővé tételére, független ellenőrző mechanizmusok és jogorvoslati lehetőségek intézményesítésére, az emberi vezérlés megőrzésére, nyilvános konzultációk lefolytatására, az átláthatóság erősítésére, az adatvédelem, *privacy*

43 Council of Europe. Recommendation on developing and promoting digital citizenship education. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/education/-/recommendation-on-developing-and-promoting-digital-citizenship-education>

44 Council of Europe. Consultative committee of the convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (convention 108) – guidelines on artificial intelligence and data protection. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/guidelines-on-artificial-intelligence-and-data-protection/168091f9d8>

45 Consultative committee of the Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (Convention 108). Report on Artificial Intelligence. Artificial Intelligence and Data Protection: Challenges and Possible Remedies. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/artificial-intelligence-and-data-protection-challenges-and-possible-re/168091f8a6>

46 CEPEJ European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment. Council of Europe adopts first European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment>

47 Council of Europe (2019). *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights>

és a diszkriminációmentesség biztosítására, az arcfelismerő technológiák alkalmazásának szigorú szabályozására, s az AI-ismeretek terjesztésére tesz javaslatot. A fentiekén túl az ET keretén belül sor került számtalan AI témájú tanulmány és jelentés⁴⁸ elkészítésére, valamint konferencia megrendezésére.⁴⁹

Mint látható, az ET fentebb részletezett eddigi tevékenységére inkább a szektorális jelleg, a speciális fókusz, a párhuzamoság, valamint a koordináció hiánya és mindezek eredményeként a fragmentáció volt jellemző.

A CAHAI létrehozása és felépítése

A finn ET-elnökség idején szervezett AI-konferencia⁵⁰ rámutatott arra, hogy az AI átfogó, koordinált szabályozására égető szükség van, és az ezzel való késlekedésnek rendkívül káros és beláthatatlan következményei lehetnek mind az egyénre és a társadalmakra, mind az ET-re mint szervezetre nézve. A mesterséges intelligencia szabályozásával foglalkozó ET eseti bizottság (*Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence* – CAHAI) Miniszteri Bizottság által 2019. szeptember 11-én történt létrehozása épp azt célozta, hogy az ET proaktív

48 pl. *Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision-making* c. ECRI tanulmány. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73>; a büntetőjogi felelősség az önvezető járművek által okozott balesetek kontextusában témával foglalkozó tanulmány. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cdpc-2018-14rev-artificial-intelligence-and-criminal-law-project-2018-/16808e64ad>).

49 pl. az igazságügyminiszterek 2019 októberi konferenciája, amely a digitális kihívásokkal foglalkozott (Council of Europe (2019). *Justice ministers to discuss digital challenges for justice in Europe*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/justice-ministers-to-discuss-digital-challenges-for-justice-in-europe>)

50 A finn ET-elnökség szervezésében 2019 februárjában került sor a *Governing the Game Changer – Impacts of artificial intelligence development on human rights, democracy and the rule of law* témájú magasszintű konferenciára. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/aiconference2019>), melynek eredményeként került sor a CAHAI létrehozására.



szerelője, alakítója legyen e folyamatnak, s – eljelentéktelenedés helyett – globális szinten is megőrizhesse relevanciáját, mindezt olyan általános szabályozási keret kialakítása útján, amely modellként szolgálhat más szervezetek, államok és egyéb szereplők számára.

A bizottság feladata, hogy 2021 végéig, az ET emberi jogi, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos normáit figyelembe véve, valamint az érintett szereplők széles körével való konzultációk eredményeire alapozva: (1) készítsen megvalósíthatósági tanulmányt (*feasibility study*) és (2) dolgozza ki az AI tervezés, fejlesztés, valamint alkalmazás „jogi keretének” (*legal framework*) lehetséges tartalmi elemeit.

Nem véletlen, hogy a CAHAI mandátumában az általános „jogi keret” kifejezés szerepel, hiszen a jogi keret formájára vonatkozóan (i.e. kötelező erejű nemzetközi egyezmény vagy más dokumentum) – a tárgyalások és a megvalósíthatósági tanulmány megállapításai függvényében – a CAHAI-nak kell javaslatot tennie. Mivel más nemzetközi szervezetek keretében felállított testületek eddig kizárólag a technológia etikai aspektusainak vizsgálatával és jogilag nem kötelező ajánlások kidolgozásával foglalkoztak, a CAHAI tekinthető az első olyan kormányközi testületnek, amely az AI szabályozása kapcsán a kötelező érvényű szabályok szükségességéről és lehetséges tartalmáról folytat tárgyalásokat.

Létrehozása óta a CAHAI felállított három albizottságot: a stratégiai és policy-kérdésekre fókuszáló *Policy Development Group*-ot, amelynek elsődleges feladata volt a megvalósíthatósági tanulmány⁵¹ elkészítése, s jelenleg a jogi keret jogilag nem kötelező elemeinek kidolgozására koncentrálni. A *Consultations and Outreach Group* (COG) a „multistakeholder” konzultációk előkészítésével foglalkozik. Végül 2021 januárjában alakult meg a *Legal Frameworks Group* (LFG), amely a megvalósíthatósági tanulmányban megfogalmazott ajánlásokat kíséri majd meg jogi rendelkezések formájában artikulálni.

⁵¹ Council of Europe Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI). *Feasibility Study*. 2020.12.17. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da>

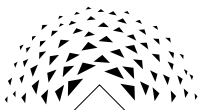
Fontos az inkluzivitás és a releváns szereplők bevonásának biztosítása a tárgyalási folyamat során. Mindez tökéletesen tetten érhető például a CAHAI PDG munkájában, ahol is a nem ET-tag megfigyelő államok (pl. Izrael, Mexikó) és a *think tanke*k, civil szervezetek legalább olyan aktívak, sőt időnként aktívabbak, mint maguk az ET-tagállamok. A CAHAI munkájában az ET-partner internetvállalatok⁵² is részt vesznek. Mindezek jelentősége azért is rendkívüli, mivel így lehet előmozdítani, hogy a CAHAI által kidolgozandó ajánlások minél szélesebb kör számára legyenek elfogadhatók, és a várhatóan kidolgozandó egyezményhez minél nagyobb számban csatlakozzanak majd nem ET-tagok is.

AI-definíció, avagy a szabályozás tárgyi hatálya

A szabályozandó téma körülhatárolása és a tárgyi hatály meghatározása nélkül nehéz világos szabályokat felállítani. Nem véletlen tehát, hogy az AI szabályozásáról folytatott, így a CAHAI-ban zajló tárgyalásoknak is egyik kulcskérdése, hogy szükséges-e a szabályozni kívánt technológia fogalmát rögzíteni a kidolgozandó dokumentumban és ha igen, miként lehet definiálni a mesterséges intelligenciát. Egyes szakértők az EU által felállított *High-Level Expert Group on AI* által kidolgozott definíció⁵³ alapulvételét javasolják, míg mások az

52 Council of Europe. *Cooperation with Companies*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/exchange-of-letters> pl. Apple, AT&T, BT, Cloudflare, Deutsche Telekom, Element AI, Facebook, Google, IBM, Intel, Kaspersky Lab, Microsoft, Orange and Telefónica.

53 „Artificial intelligence (AI) systems are software (and possibly also hardware) systems designed by humans that, given a complex goal, act in the physical or digital dimension by perceiving their environment through data acquisition, interpreting the collected structured or unstructured data, reasoning on the knowledge, or processing the information, derived from this data and deciding the best action(s) to take to achieve the given goal. AI systems can either use symbolic rules or learn a numeric model, and they can also adapt their behaviour by analysing how the environment is affected by their previous actions.” EC Independent High-Level Expert Group on AI - Ethics Guidelines for Trustworthy AI. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419



OECD által használt egyszerűsített fogalom⁵⁴ átvételét. Az UNESCO nem vállalkozik egy egységes, kizárólagos definíció megalkotására, már csak azért sem, mert a technológiai fejlődéssel a definíciót is módosítani kellene, az AI etikai aspektusairól szóló ajánlástervezésben azonban kísérletet tesz az AI rendszerek főbb jellemzőinek és elemeinek rögzítésére.⁵⁵

A CAHAI tagjainak értékelése szerint fogalomalkotáskor figyelemmel kell lenni az AI multidiszciplináris jellegére. A CAHAI-nak pedig elsődleges feladata az AI emberi jogokra, demokráciára és jogállamiságra kifejtett hatásának kézzelfogható és vitathatatlan körülhatárolása. Nem feledhetjük azt sem, hogy ami ma „intelligensnek” minősül, az lehet, hogy holnap már nem lesz az, ezért a CAHAI-nak érdemes előrelátónak lennie, és olyan technológiailag semleges definíciót alkotnia, amely az AI rendszerek hatásaira összpontosít.

A megvalósíthatósági tanulmány az AI kifejezés alatt különféle technikákon alapuló, bármely olyan számítógépes alkalmazást ért, amely általában és jelenleg az emberi intelligenciához kapcsolható képességekkel rendelkezik.⁵⁶

A CAHAI tagjainak álláspontja és megközelítése egyelőre eltér az AI definícióját, beleértve annak szükségességét illetően, ugyanakkor abban már kialakult a konszenzus, hogy amennyiben a CAHAI kidolgoz a jövőbeli jogi keret potenciális elemeként egy definíciót, annak

54 *AI system: An AI system is a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations, or decisions influencing real or virtual environments. AI systems are designed to operate with varying levels of autonomy.* OECD – Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#mainText>

55 *Therefore, this Recommendation approaches AI Systems as technological Systems which have the capacity to process information in a way that resembles intelligent behaviour, and typically includes aspects of reasoning learning perception, prediction, planning or control.* UNESCO Preliminary Report on the first draft of the UNESCO Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374266>

56 *Feasibility Study*: 8. pont.

technológiai szempontból semlegesnek kell lennie (vagyis függetleníteni szükséges az AI-rendszer alapjául szolgáló adott technológiáktól, hiszen azok a jövőben változhatnak), s egyfajta átfogó gyűjtőfogalomként fel kell ölelnie valamennyi automatizált döntéshozatali technológiát, beleértve annak szélesebb társadalmi-technológiai kontextusát. Abban is egyetértés mutatkozik, hogy meg kell találni az egyensúlyt a technológiai szempontból túlzottan precíz, ezáltal rövid időn belül elavuló definíció, és a homályos/pontatlan, és ezzel a különféle értelmezéseknek teret engedő fogalommeghatározás között.

A kidolgozandó jogi keretnek tehát egy egyszerűsített, technológiai szempontból semleges definíciót kellene majd tartalmaznia, amely lefedi azon gyakorlatokat és alkalmazási eseteket, ahol az AI rendszerek, s általában véve az automatizált döntéshozó rendszerek hatással lehetnek az emberi jogokra, a demokráciára és a jogállamiságra, és amely figyelembe veszi e rendszerek társadalmi-technikai hatásait is.

A CAHAI tagjai végül egyetértettek abban, hogy érdemes megvárni, hogy az EU – a beharangozott, 2021 első félévére várható új szabályozásában – milyen definíciót alkalmaz, s megkísérelni majd azzal összehangolni az ET megközelítését.

A jelenlegi szabályozás

Az általános univerzális vagy regionális emberi jogi egyezmények, mint például az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Szociális Charta, a Nemzetközi emberi jogi kódex⁵⁷, vagy épp az EU Alapjogi Chartája az élet valamennyi területére érvényes, az *offline* és az *online* térben egyaránt, a technológia jellegétől függetlenül alkalmazandó szabályokat tartalmaznak, ennél fogva

57 OHCHR, *Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet2rev1en.pdf>



az AI-rendszerekre is érvényesek. A kérdés ugyanakkor az, hogy ezen általános dokumentumok megfelelő választ tudnak-e adni az AI-rendszerek által generált kihívásokra és tudják-e biztosítani az ET sztenderdjeinek való megfelelést az AI-rendszer teljes életciklusa alatt.

Jelenleg nincs olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely kifejezetten az AI vagy az automatizált döntéshozatal emberi jogokra, demokráciára, illetve jogállamiságra gyakorolt hatásaira fókuszálna átfogó módon. Léteznek azonban olyan szektorspecifikus (pl. kiberbűnözés, biomedicina terén), illetve egyes sérülékeny vagy kisebbségi csoportokra (pl. nők, gyermekek, fogyatékkal élők) fókuszáló nemzetközi egyezmények, amelyek közvetett módon alkalmazandók lehetnek az AI egyes aspektusaira nézve. Ezen jogi dokumentumok azonban nem biztosítanak kellő védelmet az AI által generált kihívásokkal szemben.

Az üzleti élet szereplői, a tudományos vagy épp a közszféra szervezetei az elmúlt években számtalan *soft law* dokumentumot dolgoztak ki az AI etikus működésének biztosítására.⁵⁸ E dokumentumok elfogadására sok esetben épp az átfogó vagy szigorúbb szabályozás kidolgozásának elkerülése végett került sor. Nem meglepő, hogy e szereplők (különösen a nagy cégek) épp azok, akik a legnagyobb élharcosai az AI által keltett kihívások önszabályozás (*self-regulation*) útján történő rendezésének.

Az etikai iránymutatások azonban nem tudják helyettesíteni a jogilag kötelező szabályokat. A *soft law* eszközök előnyei között szokták említeni azok rugalmasságát, alakíthatóságát, azonnali végrehajthatóságát, könnyű módosíthatóságát, míg hátrányai között azok inkább retorikai jellegét, az egységes alkalmazhatóság, a kikényszeríthetőség, a számonkérhetőség, valamint a transzparenencia hiányát.

58 CAHAI (2020)07-fin, *AI Ethics Guidelines: European and Global Perspectives*, report prepared by Marcello Ienca and Effy Vayena. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cahai-2020-07-fin-en-report-ienca-vayena/16809eccac>

A jelenlegi szabályozás hiányosságai

A már meglévő szabályok többségét még az AI-technológia térnyerése előtt dolgozták ki, s mindez párosulva általános, nem AI specifikus jellegükkel jelentősen gyengíti hatékonyságukat az AI által generált kihívásokra adandó megfelelő válasz tekintetében.

Léteznek olyan, az AI alkalmazása során az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme szempontjából releváns alapelvek, amelyek jelenleg jogilag nem biztosítottak. Ilyenek például a megfelelő emberi kontroll és felügyelet, a technikai megalapozottság, az átláthatóság és megmagyarázhatóság szükségességének elvei, különösen amikor az AI-nak jogi vagy más szempontból érdemi hatása van az egyénre nézve.

A már meglévő szabályokban megjelennek bizonyos egyéni, illetve személyhez köthető jogok, azonban az AI által generált kockázati tényezők társadalmi dimenzióira (pl. választási folyamatok, demokratikus intézmények) nem reflektálnak a jelenlegi szabályok. Míg egyéni jogsérelem esetén többnyire rendelkezésre állnak a különféle jogorvoslati lehetőségek, addig ezek teljességgel hiányoznak vagy fejletlenek a demokráciát, illetve a jogállamiságot érő káros beavatkozások esetén.

A jelenlegi szabályozási hiányosságok és joghézagok bizonytalanságot és félreérthetőséget generálnak e technológia körül, amely egyrészt megnehezíti az AI fejlesztők, alkalmazók és használók működését, másrészt az AI innovációk társadalmi hasznainak kiaknázását és fontos újítások kidolgozását is akadályozhatja.

A már meglévő szabályok magas száma és sokfélesége miatt is nehéz azokat az AI-ra koherens és átfogó módon alkalmazni, mindez pedig egyenlőtlen védelmi szintet eredményezhet. A soft law eszközök (pl. etikai iránymutatások) hatékonysága is korlátozott, mivel azok betartása pusztán az érintettek akaratán múlik, jogilag nem kikényszeríthetők.

A meglévő jogi eszközök hiányosságai, és az alkalmazhatóságuk tekintetében érezhető fragmentáció ugyancsak jogbizonytalanságot eredményez a tekintetben, hogy az AI-fejlesztés és -alkalmazás



esetleges határon átnyúló hatásait hogyan lehet kezelni. A nemzetközi szabályok hiánya gátolja az AI-termékek és -szolgáltatások határon átnyúló kereskedelmét, s megnehezíti az ehhez elengedhetetlen kölcsönös bizalom kialakítását.

Az AI tekintetében tehát nem beszélhetünk teljes jogi vákuumról, azonban léteznek olyan anyagi és eljárási jogi joghézagok, amelyek kezelése mielőbb szükséges lenne. A meglévő jogok konkretizálása és jogok biztosítását célzó, az AI-rendszerek fejlesztőire és alkalmazói-ra vonatkozó egyértelmű kötelezettségek előírása nélkül nehéz lenne biztosítani az egyének teljes és hatékony védelmét. Egy kockázati alapú, átfogó jogi keretrendszer kijelölné azon határokat, amelyeken belül ösztönözné és erősítené a hasznos innovációt, és ennek segítségével optimalizálni lehetne az AI előnyeit úgy, hogy közben biztosítani, sőt maximalizálni lehetne az emberi jogok, demokrácia, jogállamiság védelmét hatékony jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett.

A fentiek fényében kijelenthető, hogy az AI szabályozási törekvéseknek elsődlegesen a meglévő joghézagok felszámolását kellene célozniuk. A meglévő jogi keretek mellett szükség van olyan jogilag kötelező szabályok kidolgozására, amelyekkel biztosítani lehetne – szektortól függetlenül – egy átfogóbb szintű védelmet, s mindezt, szükség esetén, ki lehetne egészíteni szektorspecifikus szabályokkal is.

Az új szabályozás lehetséges formája

Az AI terén fennálló szabályozási hiányosságok felszámolása több módon történhet. Valamennyinek lennének előnyei és hátrányai.

A meglévő kötelező jogi eszközök modernizálása

A joghézagok felszámolásának egyik lehetséges módja lenne egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) fűzött jegyzőkönyv kidolgozása. Az opcionális jegyzőkönyvek kizárólag az azokat ratifikáló, illetve azokhoz csatlakozó államokat kötelezik, ezzel pedig

a végrehajtás ellenőrzésének ideális esetben egységes rendszerre töredezhetszét. Az EJE betartásának felügyelére felállított Emberi Jogok Európai Bíróságának már így is jelentős elmaradása van az ügyek tárgyalását illetően. Egy EJE-jegyzőkönyv elfogadása ezt csak fokozná.

Ennek alternatívája lehetne egyes meglévő specifikus ET-egyezmények (pl. a kiberbűnözéssel foglalkozó Budapest Egyezmény vagy az adatvédelemmel foglalkozó modernizált 108. sz. Egyezmény⁵⁹) módosítása. Ennek egyik előnye lenne, hogy már működő monitoring- és végrehajtást ellenőrző mechanizmusokra építene. Ellene szól ugyanakkor az említett egyezmények specifikus fókusza, amely behatárolná a kezelhető problémák körét, s emellett a meglévő egyezmények megfelelő módosítása is valószínűleg nehézkes lenne. A 108. sz. Egyezmény modernizálására a közelmúltban, 2018-ban került sor, s szokatlan lenne, ha ilyen hamar sor kerülne egy újabb módosításra.

E két módszert akár kombinálni is lehetne, miszerint egy EJE-hez fűzött jegyzőkönyvben lehetne rögzíteni az általános alapelveket és védendő értékeket, míg valamelyik, már létező specifikus egyezmény módosításával lehetne részletezni a részes államok kötelezettségeit a fenti elvek gyakorlati végrehajtása érdekében.

Új egyezmény

A meglévő egyezmények modernizálásának alternatívája lenne egy új, jogilag kötelező erejű, kifejezetten AI-ra fókuszáló szabálygyűjtemény kidolgozása. Az ET gyakorlata alapján, ennek két formája lehet. Lehetne keretegyezmény (*framework convention*), amely általános elveket és cselekvési területeket határozná meg, vagy lehet „hagyományos” egyezmény (*convention*), amely az adott témát részletesebben szabályozná, tipikusan jogok és kötelezettségek előírásával.

⁵⁹ Council of Europe, *Details of Treaty No.223*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223>



Mindkét forma a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény⁶⁰ alapján multilaterális nemzetközi szerződésnek (*treaty*) minősül.

Egy keretegyezmény jelentős mozgásteret hagy a ratifikáló államok számára a tekintetben, hogy a meghatározott általános alapelveket, célokat és értékeket a gyakorlatban miként valósítják meg. A végrehajtás történhet nemzeti intézkedések vagy kétoldalú megállapodások megkötése útján.⁶¹ Egy keretegyezmény tehát általános cselekvési irányokat határoz meg, azonban nem ír elő ilyen kötelezettséget a részes államok számára.

A hagyományos egyezményforma lehetővé tenné a részletesebb szabályok rögzítését. Az AI esetében egy ilyen egyezmény megállapítana jogokat és az emberi jogok, demokrácia, valamint jogállamiság biztosításához szükséges kötelezettségeket, s erősebb jogvédelmet biztosítana az AI alkalmazása által érintettek számára. Az egyezmény által természetes és/vagy jogi személyeknek biztosított jogokra e személyek közvetlenül hivatkozhatnának, míg a keretegyezmények esetében ez az elem hiányzik, és az abban megfogalmazott célok megvalósításához mindenképp szükség lenne egy átültető jogi aktus elfogadására.

Mindkét nemzetközi szerződésformánál a címzettek az államok lennének, s csak az azt ratifikáló részes államokra nézve írnának elő kötelezettségeket. A nemzetközi szerződések erőssége épp azok formalitása, s hogy a nemzetközi jog alapján is kikényszeríthető jogi kötelezettségeket keletkeztetnek.

Fontos ugyanakkor arra is felhívni a figyelmet, hogy a nemzetközi szerződések esetében kiszámíthatatlan, hogy mennyi idő szükséges a hatálybalépésükhöz. A megfelelő politikai akarat megléte esetén ez lehet viszonylag gyors, de akár hosszú évekig is húzódhat. Lényeges lenne elérni, hogy az egyezményt minél több

60 United Nations. *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

61 Benoît-Rohmer, Florence; Klebes, Heinrich (2005). *Council of Europe law - Towards a pan-European legal area*. A letöltés ideje: 2021.03.24. http://www.supremecourt.ge/files/upload_file/pdf/coelaweng.pdf, 98. o.

nem ET-tag ratifikálja, azért, hogy annak globális jogharmonizáló hatása érezhető legyen, és ne épp ellenkezőleg, az AI-ra vonatkozó nemzetközi szabályok fragmentációját mélyítse.

Végezetül itt is ki kell emelni, hogy a felvázolt két formát lehetne kombinálni. Első körben sor kerülhetne egy általános keretegyezmény kidolgozására, majd igény esetén annak részes államai utóbb dönthetnek úgy, hogy elfogadnak részletesebb szabályokat tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyveket. Bár e kombinált modell alkalmazása nem kizárt, hogy növelné a szabályozás összetettségét és megnehezítené az egységes végrehajtást, ugyanakkor a lépésről lépésre haladás lehetővé tenné a technológiai fejlődésre való reagálást.

A szkeptikusabb álláspontot képviselő ET-tagok úgy vélik, hogy a jogokat és kötelezettségeket részletesen előíró egyezmény kidolgozásának még nem érkezett el az ideje. Egy túlzottan merev szabályokat tartalmazó egyezmény gátolhatja az innovációt és megkötheti a kutatók kezét. Álláspontjuk szerint a túlzottan részletes szabályok és a merev jogi keretek felállítása az egyezmény elutasításához és a ratifikálási szándék gyengüléséhez is vezethet. Ellenérvként felhozható, hogy az egyezmény erősíti a jogbiztonságot, erős jogi védelmet biztosít az AI által érintetteknek és megfelelő kereteket az AI-fejlesztéseknek. Az ET Parlamenti Közgyűlése⁶² is inkább ez utóbbi álláspontot osztja, mivel a 2020 októberében elfogadott döntésében felhívta a Miniszterek Bizottságát (CM), hogy az AI szabályozásának egyezmény formában történő kidolgozását támogassa, továbbá javasolta, hogy ez a jogilag kötelező eszköz legyen átfogó, a teljes AI-életciklust szabályozza, és végrehajtást biztosító mechanizmusokról is rendelkezzen. Az EU is jogilag kötelező jogszabály elfogadását tervezi, sőt már egyes nagyvállalatok⁶³ is megfelelő jogi keretrendszer elfogadását szorgalmazzák.

62 Council of Europe. *Establishing a 'legally binding instrument' for democratic governance of AI*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://pace.coe.int/en/news/8059/establishing-a-legally-binding-instrument-for-democratic-governance-of-ai>

63 Például a *Microsoft*. Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHA). 3rd meeting, Strasbourg, 15-17 December 2020. Meeting Report. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cahai-2020-27-eng-3rd-plenary-meeting-report-/1680a15f6l>



Az elmúlt években nyilvánvalóvá vált, hogy az AI alkalmazásából eredő kockázatok jelentősek, és a szabályozás kidolgozása tekintetében nem veszíthetünk további időt. Akármilyen döntés is születik a jogilag kötelező eszköz formáját illetően, fontos, hogy a szabályozás a kockázatalapú, kontextusspecifikus és tényeken alapuló, valamint az emberi jogokra fókuszáló megközelítést kövesse. Olyan jogi kereteket kell alkotni, amely lehetővé teszi és előmozdítja az értékeinknek is megfelelő innovációt.

Soft law eszközök

Az ET a jogilag kötelező erejű eszközök mellett *soft law* dokumentumokat is elfogadhat. A Miniszterek Bizottsága az ET Alapszabályának 15 (a) pontja alapján – az egyezmények és megállapodások mellett – meghatározott kérdésekre vonatkozólag dönthet közös politikák elfogadásáról. Ilyen esetben a Miniszterek Bizottságának döntései ajánlás (*recommendations*) formában kerülnek elfogadásra, a Bizottság pedig felhívhatja a tagállamok kormányait, hogy értesítsék az ajánlás alapján tett lépésekről. Ilyen ajánlásokat a Miniszteri Bizottság egyhangú szavazattal fogadhat el. (A szervezetben 1994 óta érvényben van egy *gentlemen's agreement*, miszerint, ha megvan a kétharmados támogatottsága egy adott ajánlásnak, akkor nem kérnek róla szavazást, és konszenzussal kerülhet elfogadásra.⁶⁴

Az ajánlások előnyei között szokták említeni, hogy rugalmasabbak, könnyen módosíthatók, azonnal és valamennyi ET-tagállamra nézve érvénybe lépnek, és végül segítik a konszenzus megteremtését különösen jogi és technikai kérdésekben. Az ajánlások mellett az ET Miniszteri Bizottsága elfogadhat iránymutatásokat (*guidelines*), amelyek alapelveket, irányelveket fogalmaznak meg a nemzeti jogalkotás és közigazgatás számára. Emellett még megemlíthetők a politikai

⁶⁴ Az Európa Tanács Alapszabálya, 20. cikk. (a) és (d) pontok. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000016802f6a4f>

természetű, kevésbé jogi, jellemzően miniszteri találkozókra vagy csúcstalálkozókra elfogadott ún. nyilatkozatok (*declarations*), illetőleg a cselekvési tervek (*action plans*).

Az ET-szintű, jogilag nem kötelező erejű megoldások mellett tagállami szinten is lehetőség van *soft law* eszközök alkalmazására. Az irányelvek és magatartási kódexek kiadása, a védjegyek, jelölések használata, illetve a tanúsítási címkézés alkalmazása mind-mind olyan eszközök, amelyekkel erősíteni lehet az AI-rendszerek és fejlesztésük, ill. alkalmazásuk megfelelőségét. Az önszabályozásnak (*self-regulation*) e fajtája kiegészíthet más szabályozási módszereket, azonban nem tudja helyettesíteni vagy kiváltani a tagállamok kötelezettségét az emberi jogok, demokrácia és a jogállamiság aktív védelmére és előmozdítására.

A javaslat

A CAHAI *Policy Development Group* a megvalósíthatósági tanulmányban⁶⁵ rögzítette, hogy jelenleg nem létezik olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely megfelelő választ adna az AI kihívásaira. A PDG szerint az AI szabályozását célzó megfelelő jogi keret egymást kiegészítő, jogilag kötelező és nem kötelező dokumentumok kombinációjából áll majd, ezért javaslatot tett egy horizontális jellegű, jogilag kötelező erejű új egyezmény vagy keretegyezmény, valamint – szükség esetén – az előbbi kiegészítő, szektor- vagy témaspecifikus, jogilag kötelező és/vagy nem kötelező dokumentumok kidolgozására. A *Legal Frameworks Group* megkezdte a jövőbeli jogi keretrendszer elemeinek kidolgozását, s ennek során elsődlegesen a jogilag kötelező, horizontális dokumentum elemeire fókuszál, a PDG pedig olyan ajánlásokon⁶⁶ kezdett dolgozni, amelyek lehetséges jövőbeli, téma-, illetve szektorspecifikus *soft law* dokumentumok alapjául szolgálhatnak majd.

65 *Feasibility Study*: 176-179. pontok.

66 pl. emberi jogi, demokrácia, illetve jogállamisági fókuszú hatástanulmányok: AI alkalmazása a közzsférában.



Mandátuma alapján, a CAHAI-nak 2021 végéig kell megfogalmaznia ajánlásait az AI szabályozását célzó megfelelő jogi keretrendszer lehetséges elemeire vonatkozóan. Ha a CAHAI ajánlásait mérlegelve a Miniszteri Bizottság arra jut, hogy AI-ra vonatkozó általános alapelveket, jogokat és kötelezettségeket egy jogilag kötelező erejű, új nemzetközi szerződésben (egyezményben vagy keretegyezményben) szükséges rögzíteni, akkor döntenie kell majd egy nemzetközi szerződés kidolgozását célzó kormányközi tárgyalási folyamat beindításáról, amely a nemzetközi szerződés végleges szövegének elfogadásával és aláírásra történő megnyitásával zárul majd.

Akármilyen formájú is legyen végül a kidolgozott új szabályozás, általános elvárásként fogalmazódott meg, hogy ne akadályozza az innovációt és a technológiai fejlesztéseket. Tudatosítani kell ugyanakkor, hogy a szabályozás és az innováció egyáltalán nem zárják ki egymást, sőt a jelenlegi zavaros jogi helyzetet és bizonytalanságot felszámoló és az egyértelmű, világos kereteket kijelölő szabályozás éppen hogy segíti az általánosan elfogadott alapértékeinket tiszteletben tartó innovációt és kísérletezést.

Figyelemmel arra, hogy az AI-technológia rohamtempóban fejlődik, biztosítani kell azt is, hogy a szabályozás ne legyen túl merev, és ne rögzítsen egy aktuális technológiai fejlettségi állapotot. Ennek biztosítása érdekében indokolt egy technológiailag semleges definíció alkalmazása, valamint a szabályok viszonylagosan könnyű pontosításának, továbbfejlesztésének lehetővé tétele megfelelő *follow-up* mechanizmusok⁶⁷ intézményesítése, illetőleg kiegészítő *hard* vagy *soft law* dokumentumok igény szerinti elfogadása révén.

Az új jogi szabályozás hatékonyságának előmozdítása érdekében kiemelt hangsúlyt kell majd helyezni a jogszabály által meghatározott jogok érvényesülését és kötelezettségek teljesítését biztosító és ellenőrző *compliance* mechanizmusok⁶⁸ kialakítására is.

67 Az ET gyakorlatában az egyezmények nyomon követésének többféle mechanizmusa alakult ki. Ennek egyik formája az ún. *steering committee*-k vagy más bizottságok felállítása az ET Statútum 17. cikke alapján. Másik formája pedig az, amikor maga az egyezmény rendelkezik egy bizottság (*treaty body*) felállításáról. Sor kerülhet multilaterális konzultációkra is. A végrehajtás tekintetében kidolgozott következtetések ajánlás, határozat, valamint vélemény formáját is ölthetik.

68 pl. *impact assessments, regulatory sandboxes, labeling certification*.

Ugyancsak rendkívül fontos a tárgyalási folyamat inkluzivitásának biztosítása, hiszen ez a kulcsa annak, hogy az új szabályozás minél szélesebb kör számára legyen elfogadható, és a várhatóan kidolgozandó nemzetközi szerződéshez – az ET-tagok mellett – minél nagyobb számban csatlakozzanak majd nem ET-tagok is, ezzel is erősítve a kidolgozott új szabályok globális *benchmark* jellegét.

Záró gondolatok – egy európai alternatíva

Putyin elnök e tanulmány elején idézett szavainak első két mondatával maximálisan egyetértek. Utolsó mondata azonban azt a fajta, önérdelmet előtérbe helyező „digitális vadnyugat”⁶⁹ mentalitást tükrözi, amely globális szinten inkább károkat okoz, és amelynek hosszabb távon nincsenek igazi nyertesei.

Az AI-fejlesztésre fordított összegek mértékét illetően Európának nincs esélye labdába rúgni a piac elsődlegességét hirdető és a legtöbb tech-óriásnak otthont adó USA, vagy az államiirányítás-alapú megközelítést valló Kína mellett.⁷⁰ Európának azonban nem is kell részt vennie ebben a versengésben. Jobban teszi, ha azon túllépve, saját komparatív előnyeire és erősségeire fókuszálva, inkább felmutat egy olyan értékalapú európai alternatívát, amely nem a profitot vagy a mindenható állami kontrollt helyezi középpontba, hanem az embert, az emberi közösségeket, valamint az európai értékeket.

A CAHAI által kidolgozandó jogi szabályozás egyik hatékony eszköze lehet e törekvésnek. Ha belátható időn belül sikerül kidolgozni a fentieknek megfelelő progresszív jogi kereteket, akkor az ET-nek esélye lesz arra, hogy e komplex és gyorsan változó terület

69 A *digital Wild West* kifejezés az ET emberi jogi biztosától, Dunja Mijatovictól ered. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://germanycoe.de/storage/documents/Speech_Dunja_Mijatovic.pdf

70 Heiko Maas szövetségi külügyminiszter beszéde a *Human Rights in the Era of AI: Europe as an international standard setter for Artificial Intelligence* (Berlin, 2021. január 20.) című konferencián. A letöltés ideje: 2021.03.24 https://germanycoe.de/storage/documents/Speech_Heiko_Maas.pdf.



meghatározó szereplőjévé és alakítójává váljon, a CAHAI által kidolgozott szabályozás pedig globális referenciaponttá, amely befolyással lesz más államok és szervezetek szabályozási törekvéseire is.

Az ET szabályozási törekvéseinek bemutatásán keresztül az is bebizonyosodott, hogy a nemzetközi jog képes arra, hogy reagáljon az új igényekre, és innovatív megoldásokat alakítson ki. Az ET gyakorlatában a nemzetközi szerződések továbbra is az elsődlegesen preferált eszközei a nemzeti jogok harmonizálásának és a részes államok közötti hatékony együttműködést célzó jogi keretek kialakításának. Mindazonáltal az is érzékelhető, hogy felértékelődött a nemzetközi szerződéshez kapcsolódó *compliance* mechanizmusok és az együttműködés szerepe, valamint, hogy az ET egyre nagyobb hangsúlyt helyez ezek hatékonyságának erősítésére.

És hogy ki lesz e folyamat nyertese? Igazi nyertesei maguk az új szabályozás által védett emberek és társadalmak lesznek. A jelenlegi bizonytalanságok és joghézagok felszámolása révén megerősödhet az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia védelme, valamint lehetővé válik a jogsértő magatartásokkal és egyéb túlkapásokkal szembeni hatékony fellépés.